ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

27 februari 2014*

„Hogere voorziening — Staatssteun — Steunregeling ten gunste van woningcorporaties — Verenigbaarheidsbesluit — Toezeggingen van de nationale autoriteiten om het Unierecht na te leven — Artikel 263, vierde alinea, VWEU — Beroep tot nietigverklaring — Voorwaarden voor ontvankelijkheid — Procesbelang — Procesbevoegdheid — Individueel en rechtstreeks geraakte begunstigden — Begrip ‚gesloten kring'"

In zaak C-132/12 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 29 februari 2012,

Stichting Woonpunt, gevestigd te Maastricht (Nederland),

Stichting Havensteder, voorheen Stichting Com.wonen, gevestigd te Rotterdam (Nederland),

Woningstichting Haag Wonen, gevestigd te 's-Gravenhage (Nederland),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, gevestigd te Eindhoven (Nederland),

vertegenwoordigd door P. Glazener en E. Henny, advocaten,

rekwirantes,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, S. Noë en S. Thomas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet en E. Levits (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Ferreira, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 april 2013,

* Procestaal: Nederlands.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 mei 2013,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorziening verzoeken Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, voorheen Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen en Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 16 december 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10; hierna: „bestreden beschikking"), waarbij hun beroep tot nietigverklaring van besluit C(2009) 9963 definitief van de Commissie van 15 december 2009 inzake de steunmaatregelen E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland – Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties (hierna: „litigieus besluit") is verworpen.

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

2 De voorgeschiedenis van het geding is door het Gerecht in de punten 1 tot en met 14 van de bestreden beschikking uiteengezet als volgt:

„1 [Rekwirantes] [...] zijn in Nederland gevestigde woningcorporaties. Woningcorporaties zijn instellingen zonder winstoogmerk met als taak het verwerven, bouwen en verhuren van woningen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor achterstandsgroepen en sociaal kansarme groepen. Woningcorporaties verrichten ook andere activiteiten, zoals het bouwen en verhuren van appartementen tegen hogere huurprijzen, het bouwen van voor de verkoop bestemde appartementen en het bouwen en verhuren van gebouwen van algemeen belang.

2 Op 15 december 2009 heeft de Commissie [het litigieuze] besluit [...] vastgesteld.

3 In de eerste plaats hebben de Nederlandse autoriteiten in 2002 in het kader van steunmaatregel E 2/2005 het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties bij de Commissie aangemeld. Aangezien de Commissie van mening was dat de financieringsmaatregelen voor woningcorporaties als bestaande steun konden worden aangemerkt, hebben de Nederlandse autoriteiten hun aanmelding nadien ingetrokken.

4 Op 14 juli 2005 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een brief gestuurd uit hoofde van artikel 17 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [107 VWEU] (PB L 83, blz. 1), waarin zij het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties als bestaande steun kwalificeerde (steunmaatregel E 2/2005), en aangaf dat zij twijfels had over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt. Allereerst heeft de Commissie uiteengezet dat de Nederlandse autoriteiten de taak van openbare dienst waarmee de woningcorporaties zijn belast, in die zin moesten wijzigen dat sociale huisvesting ten goede zou komen aan een duidelijk omschreven doelgroep van achtergestelde en sociaal kansarme personen. Voorts moesten alle commerciële activiteiten van de woningcorporaties onder marktvoorwaarden plaatsvinden en dienden deze geen staatssteun te ontvangen. Ten slotte moest het aanbod van sociale huisvesting worden aangepast aan de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.

5 Na het verzenden van deze brief hebben de Commissie en de Nederlandse autoriteiten overleg gepleegd teneinde de steunregeling in overeenstemming te brengen met artikel 106, lid 2, VWEU.

6 Op 16 april 2007 heeft de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland [...], bij de Commissie een klacht ingediend over de steun aan de woningcorporaties. In juni 2009 heeft Vesteda Groep BV zich bij deze klacht aangesloten.

7 Bij brief van 3 december 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie verbintenissen aangeboden om het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties te wijzigen.

8 De in de algemene steunregeling van [het Koninkrijk der] Nederland[en] ten gunste van woningcorporaties vervatte maatregelen die in zaak E 2/2005 worden geviseerd, zijn:

a) overheidsgaranties voor leningen verstrekt door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;

b) door het Centraal Fonds Volkshuisvesting verleende steun, projectsteun of rationalisatiesteun in de vorm van leningen tegen preferentiële tarieven of rechtstreekse subsidies;

c) de verkoop, door de gemeenten, van grond beneden de marktwaarde;

d) het recht om geld te lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten.

9 In het [litigieuze] besluit heeft de Commissie elk van deze maatregelen als staatssteun aangemerkt en heeft zij zich op het standpunt gesteld dat het Nederlandse stelsel voor financiering van sociale huisvesting bestaande steun vormde, aangezien dit stelsel was ingevoerd vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland, en de latere hervormingen niet tot wezenlijke veranderingen hadden geleid.

10 In punt 41 van het [litigieuze] besluit heeft de Commissie uiteengezet:

‚De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de werking van de woningcorporaties en de tot voordeel daarvan strekkende maatregelen te wijzigen. De Nederlandse autoriteiten hebben voor verschillende wijzigingen ontwerpbepalingen aan de Commissie voorgelegd. Aan de nieuwe bepalingen wordt uitvoering gegeven bij een nieuw ministerieel besluit dat op 1 januari 2010 in werking is getreden, en een nieuwe woningwet die op 1 januari 2011 van kracht zal worden. [...]'

11 De Commissie heeft onderzocht of steunmaatregel E 2/2005 inzake het stelsel voor financiering van de woningcorporaties, zoals dit na de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen was gewijzigd, verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. In punt 72 van het [litigieuze] besluit is zij tot de vaststelling gekomen dat ‚de steun verleend voor activiteiten op het gebied van sociale huisvesting, dat wil zeggen activiteiten die verband houden met de bouw en de verhuur van voor particulieren bestemde woningen, met inbegrip van de bouw en het onderhoud van aanvullende infrastructuur, [...] verenigbaar is met artikel 106, lid 2, VWEU'. De Commissie heeft de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen bijgevolg aanvaard.

12 In de tweede plaats hebben de Nederlandse autoriteiten op 18 november 2009 in het kader van steunmaatregel N 642/2009 een nieuwe steunregeling voor het opknappen van in verval geraakte stadswijken aangemeld, die als ‚bijzondere projectsteun voor bepaalde wijken' wordt aangemerkt, en waarvan de begunstigden de woningcorporaties zijn die hun activiteiten in de geselecteerde wijken ontplooien. Deze nieuwe steun moet worden verleend onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de maatregelen die vallen onder de bestaande steunregeling zoals deze na de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen is gewijzigd.

13 Steunmaatregel N 642/2009 neemt de vorm aan van rechtstreekse subsidies van het Centraal Fonds Volkshuisvesting voor bijzondere projecten voor de bouw en de verhuur van woningen in het geografisch beperkte gebied van de grootste achterstandswijken. Deze steunmaatregel wordt gefinancierd door een nieuwe belasting die zal worden geheven van de woningcorporaties die hun activiteiten buiten de problematische stadswijken verrichten.

14 In het [litigieuze] besluit heeft de Commissie vastgesteld dat steunmaatregel N 642/2009 verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Zij was van mening dat ‚[d]e steun verleend voor de bouw en de verhuur van voor particulieren bestemde woningen, met inbegrip van de bouw en het onderhoud van aanvullende infrastructuur, en voor de bouw en de verhuur van maatschappelijk vastgoed verenigbaar is met artikel 106, lid 2, VWEU'. Zij heeft bijgevolg beslist om geen bezwaar te maken tegen de aangemelde nieuwe maatregelen."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden beschikking

3 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 april 2010, hebben rekwirantes krachtens artikel 263 VWEU beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit.

4 Ter onderbouwing van hun verzoek voerden rekwirantes verscheidene middelen aan.

5 Zonder formeel een exceptie in die zin op te werpen, heeft de Commissie vooraf de ontvankelijkheid van dat verzoek betwist met het betoog dat rekwirantes enerzijds door het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005, niet individueel werden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en anderzijds er geen belang bij hadden om in rechte op te komen tegen het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel N 642/2009.

6 In die samenhang heeft het Gerecht dan ook eerst over die kwestie uitspraak gedaan.

7 In de eerste plaats heeft het Gerecht vastgesteld dat rekwirantes niet de adressaten waren van het litigieuze besluit voor zover dit betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005, en heeft het in punt 29 van de bestreden beschikking eraan herinnerd dat een onderneming in die omstandigheden niet kan opkomen tegen een besluit van de Commissie waarbij een sectorale steunregeling wordt verboden, wanneer dat besluit haar enkel raakt vanwege het feit dat zij tot de betrokken sector behoort en zij een potentieel begunstigde van die regeling is. In punt 30 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht vervolgens geoordeeld dat dit ook gold voor een beroep tot nietigverklaring van een besluit waarbij de Commissie de toezeggingen van de nationale autoriteiten vastlegt en de betrokken, aldus gewijzigde, steunregeling verenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt.

8 In de onderhavige zaak heeft het Gerecht in de punten 31 en 32 van de bestreden beschikking vastgesteld dat de hoedanigheid van woningcorporatie werd verleend op basis van objectieve criteria waaraan een onbepaald aantal marktdeelnemers kon voldoen, als potentieel begunstigden van de in het litigieuze besluit onderzochte steunmaatregel E 2/2005.

9 Het Gerecht heeft hieruit de conclusie getrokken dat rekwirantes, louter op grond van hun hoedanigheid van woningcorporatie, niet met succes konden aanvoeren dat zij individueel werden geraakt door het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

10 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 38 tot en met 50 van de bestreden beschikking rekwirantes' argumenten weerlegd.

11 Om te beginnen heeft het Gerecht erop gewezen dat de concrete gevallen die hebben geleid tot de arresten van het Hof waarop rekwirantes zich ter ondersteuning van hun standpunt beriepen, namelijk de arresten van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie (11/82, Jurispr. blz. 207), en 22 juni

2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479), verschilden van het geval waarover het Gerecht zich diende uit te spreken, aangezien de verzoekende partijen in die twee arresten van het Hof behoorden tot een groep die na de vaststelling van de betrokken beschikkingen niet groter meer kon worden.

12 Voorts heeft het Gerecht geoordeeld dat rekwirantes niet met succes konden aanvoeren dat de kans dat nog meer instellingen als woningcorporatie zouden worden erkend, gering was of dat de reeds erkende woningcorporaties identificeerbaar waren op het ogenblik waarop het litigieuze besluit is vastgesteld. Het Gerecht heeft dienaangaande in herinnering gebracht dat de mogelijkheid om het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, te bepalen, geenszins impliceert dat deze subjecten moeten worden geacht door deze maatregel individueel te worden geraakt.

13 In antwoord op rekwirantes' argument dat de bestaande woningcorporaties niet op dezelfde manier worden geraakt door het litigieuze besluit als woningcorporaties die in de toekomst worden erkend, heeft het Gerecht er allereerst op gewezen dat de in dat besluit onderzochte steunregeling voor de toekomst verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt. Verder heeft het eraan herinnerd dat het feit dat een marktdeelnemer door een maatregel economisch zwaarder wordt getroffen dan zijn concurrenten niet volstaat om hem te individualiseren. Tot slot heeft het Gerecht geoordeeld dat rekwirantes behoorden tot een categorie van op basis van objectieve criteria omschreven marktdeelnemers waarvan zij zich niet onderscheidden.

14 In punt 52 van de bestreden beschikking heeft het daaraan de conclusie verbonden dat rekwirantes niet individueel werden geraakt door het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

15 Wat in de tweede plaats het litigieuze besluit betreft voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel N 642/2009, heeft het Gerecht vastgesteld dat rekwirantes zich in het kader van het onderzoek naar een nieuwe steunmaatregel niet konden beroepen op een eerdere situatie die gunstiger zou zijn geweest. Het Gerecht heeft erop gewezen dat het litigieuze besluit steunmaatregelen verenigbaar verklaart waarvan rekwirantes potentiële begunstigden zijn, en heeft in punt 63 van de bestreden beschikking geoordeeld dat rekwirantes niet hadden aangetoond dat zij er belang bij hadden om in rechte op te komen tegen het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel N 642/2009.

16 Bijgevolg heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk verklaard.

Conclusies van partijen

17 Met hun hogere voorziening verzoeken rekwirantes het Hof:

— de bestreden beschikking te vernietigen;

— de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

18 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirantes in de kosten te verwijzen.

Hogere voorziening

19 Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren rekwirantes drie middelen aan. Met het eerste middel betogen zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, de relevante feiten onjuist heeft beoordeeld en de bestreden beschikking gebrekkig heeft gemotiveerd, doordat het de ontvankelijkheid van het beroep tegen het litigieuze besluit voor zover dat ziet op steunmaatregel E 2/2005, heeft laten afhangen van de vraag of rekwirantes daadwerkelijke dan wel potentiële begunstigden zijn. Met hun tweede middel verwijten zij het Gerecht blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, de relevante feiten onjuist te hebben beoordeeld en de bestreden beschikking gebrekkig te hebben gemotiveerd, voor zover het met betrekking tot het gedeelte van het litigieuze besluit dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005, heeft geoordeeld dat rekwirantes geen deel uitmaakten van een „gesloten kring" van bestaande woningcorporaties. Met hun derde middel klagen zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, de relevante feiten onjuist heeft beoordeeld en de bestreden beschikking gebrekkig heeft gemotiveerd voor zover het heeft geoordeeld dat rekwirantes er geen belang bij hadden om in rechte op te komen tegen het litigieuze besluit voor zover dat ziet op steunmaatregel N 642/2009.

20 De eerste twee middelen ter onderbouwing van de hogere voorziening zijn gericht tegen de wijze waarop het Gerecht rekwirantes' procesbevoegdheid heeft beoordeeld en moeten dus samen worden onderzocht, nadat op het derde middel is ingegaan.

Derde middel

Argumenten van partijen

21 Om te beginnen is het Gerecht volgens rekwirantes in punt 59 van de bestreden beschikking ten onrechte ervan uitgegaan dat de voorwaarden voor toepassing van steunmaatregel N 642/2009 werden vastgesteld door de nationale autoriteiten en niet door de Commissie.

22 Voorts heeft het Gerecht in datzelfde punt van de bestreden beschikking ten onrechte geconcludeerd dat rekwirantes geen procesbelang hadden op grond dat het niet zeker is dat de Commissie de steunregeling onder andere voorwaarden zou hebben goedgekeurd.

23 Ten slotte heeft het Gerecht in die omstandigheden ten onrechte geen gevolg gegeven aan rekwirantes' grief dat hun procedurerechten geschonden waren, aangezien zij geen aanspraak konden maken op de status van belanghebbende.

24 De Commissie benadrukt dat het bij steunmaatregel N 642/2009 om een nieuwe regeling gaat, zodat rekwirantes zich niet kunnen beroepen op een situatie die vóór de vaststelling van het litigieuze besluit zou hebben bestaan en voor hen gunstiger zou zijn geweest.

25 Bijgevolg moet dit middel ongegrond worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

26 Wat rekwirantes' eerste argument betreft, moet worden vastgesteld dat het Gerecht hun belang om in rechte op te komen tegen het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel N 642/2009, niet heeft gerelateerd aan de vraag in hoeverre de voorwaarden voor toepassing van die steunmaatregel waren gesteld door de Commissie zelf dan wel door de Nederlandse autoriteiten.

27 Voor zover dat besluit ziet op een aangemelde nieuwe steunmaatregel heeft het Gerecht het ontbreken van procesbelang in punt 58 van de bestreden beschikking integendeel gewoon gemotiveerd met de overweging dat rekwirantes zich daartoe niet konden beroepen op een eerdere situatie waarin de steun zou zijn betaald onder gunstiger voorwaarden dan die van het litigieuze besluit.

28 Aangaande het tweede argument zij vastgesteld dat het gericht is tegen een in punt 59 van de bestreden beschikking vervatte overweging ten overvloede, waarvan de weerlegging het niet mogelijk maakt te erkennen dat rekwirantes procesbelang hebben.

29 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie heeft benadrukt, hebben rekwirantes punt 59 van de bestreden beschikking hoe dan ook kennelijk onjuist gelezen. Uit dat punt volgt immers niet dat rekwirantes geen procesbelang hadden omdat niet vaststond dat de Commissie de steunregeling onder andere voorwaarden zou hebben goedgekeurd. Het Gerecht heeft enkel willen bevestigen dat rekwirantes zich in de onderhavige omstandigheden niet konden beroepen op een vóór de vaststelling van het litigieuze besluit bestaande situatie die voor hen gunstiger zou zijn geweest, aangezien zij niet beschikten over enig verworven recht op verkrijging van de bedoelde steun.

30 Wat het derde argument betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat een verzoeker die vraagt om nietigverklaring van een besluit van de Commissie om geen bezwaar te maken, omdat zijn procedurerechten zijn geschonden, dient aan te tonen dat de Commissie in de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde steunmaatregel twijfel had moeten koesteren over de verenigbaarheid van die maatregel met de gemeenschappelijke markt (zie in die zin arrest van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, Jurispr. blz. I-4441, punt 59).

31 In het onderhavige geval is de nieuwe steunmaatregel, na een voorafgaand onderzoek, bij het litigieuze besluit verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. Aangezien rekwirantes potentiële begunstigden van die steun zijn, kunnen zij niet met succes stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting inzake de schending van hun procedurerechten.

32 Bijgevolg moet het derde middel ongegrond worden verklaard.

Eerste en tweede middel

Argumenten van partijen

33 In de eerste plaats betogen rekwirantes dat zij begunstigden waren van steunmaatregel E 2/2005 vóór deze bij het litigieuze besluit werd gewijzigd, en dat het Gerecht in de punten 44 en 45 van de bestreden beschikking bijgevolg ten onrechte op grond van hun hoedanigheid van potentiële begunstigden van de gewijzigde steunregeling heeft geweigerd te erkennen dat zij door dat besluit individueel werden geraakt. Volgens hen verandert hun vroegere positie namelijk ingrijpend ten gevolge van de nieuwe voorwaarden voor steunverlening, zoals die uit de bij het litigieuze besluit doorgevoerde wijzigingen resulteren.

34 Zo kunnen bestaande leningen die onder de oude regeling zijn verstrekt en na de vaststelling van het litigieuze besluit aflopen, indien zij moeten worden geherfinancierd, slechts worden geborgd wanneer de woningcorporatie voldoet aan de nieuwe voorwaarden die in het kader van steunmaatregel E 2/2005 zijn vastgesteld.

35 Verder moeten investeringen die vroeger subsidiabel waren en waarvoor leningen zijn verstrekt, maar die na de vaststelling van het litigieuze besluit niet langer in aanmerking komen voor financiering met borging van het fonds, bij afloop van die leningen door externe fondsen worden gefinancierd zonder dat er van borging nog sprake is.

36 Hieruit volgt dat de feitelijke situatie van rekwirantes verschilt van die van de woningcorporaties die vóór de vaststelling van het litigieuze besluit nog niet waren erkend.

37 In de tweede plaats stellen rekwirantes dat het Gerecht is uitgegaan van een te enge definitie van het begrip „gesloten kring".

38 Aldus heeft het Gerecht het argument dat in Nederland voortaan geen nieuwe instellingen meer als woningcorporatie zullen worden erkend, in punt 46 van de bestreden beschikking ten onrechte afgedaan als een veronderstelling.

39 Voorts heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 51 van de bestreden beschikking te verlangen dat rekwirantes zich onderscheiden van andere ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit reeds bestaande woningcorporaties.

40 De Commissie betoogt dat de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten slechts gelden voor de periode na de vaststelling van het litigieuze besluit. Bijgevolg wordt rekwirantes' oorspronkelijke positie niet ingrijpend gewijzigd door dat besluit. Bovendien heeft de Commissie geen teruggave van de uit hoofde van de aanvankelijke steunregeling betaalde bedragen geëist.

41 De Commissie wijst erop dat de Nederlandse wettelijke regeling bepaalt dat nieuwe instellingen worden erkend op basis van objectieve criteria. Derhalve behoren rekwirantes noodzakelijkerwijs tot een kring marktdeelnemers die kan worden uitgebreid.

Beoordeling door het Hof

42 Vooraf zij erop gewezen dat het litigieuze besluit is vastgesteld op 15 december 2009, dat wil zeggen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waarbij het EG-Verdrag is gewijzigd.

43 Naast andere wijzigingen heeft het Verdrag van Lissabon de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tot nietigverklaring van handelingen van de Europese Unie versoepeld door in artikel 263, vierde alinea, VWEU een derde zinsnede in te voegen. Zonder de ontvankelijkheid van door natuurlijke en rechtspersonen ingestelde beroepen tot nietigverklaring aan de voorwaarde van individuele geraaktheid te onderwerpen, stelt die zinsnede dat rechtsmiddel immers ook open tegen regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en een verzoeker rechtstreeks raken (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, punt 57).

44 Artikel 263, vierde alinea, VWEU noemt bijgevolg twee gevallen waarin een natuurlijke of rechtspersoon bevoegd is om beroep in te stellen tegen een handeling die niet aan hem is gericht. Om te beginnen kan hij een dergelijk beroep instellen indien deze handeling hem rechtstreeks en individueel raakt. Voorts kan hij beroep instellen tegen een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, indien deze hem rechtstreeks raakt (arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, punt 19).

45 In die samenhang moet in herinnering worden gebracht dat het criterium dat de ontvankelijkheid van een beroep van een natuurlijke of rechtspersoon tegen een besluit dat niet aan hem is gericht, afhankelijk stelt van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden, een niet-ontvankelijkheidsgrond van openbare orde vormt die de rechterlijke instanties van de Unie op elk moment, ook ambtshalve, kunnen onderzoeken (zie in die zin arrest van 23 april 2009, Sahlstedt e.a./Commissie, C-362/06 P, Jurispr. blz. I-2903, punt 22).

46 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht rekwirantes' beroep echter reeds niet-ontvankelijk verklaard na onderzoek van de voorwaarde dat zij individueel geraakt waren in de zin van de tweede zinsnede van artikel 263, vierde alinea, VWEU, zonder de ontvankelijkheid van hun beroep nog te toetsen aan de andere, minder strenge, voorwaarden van de derde zinsnede van die bepaling, in het kader van welke toetsing de vaststelling dat er geen sprake was van individuele geraaktheid, niet relevant was.

47 Hiermee heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

48 Die onjuiste rechtsopvatting doet echter niet ter zake indien blijkt dat rekwirantes' beroep niet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU voldoet.

49 Overeenkomstig die bepaling kan via een beroep tot nietigverklaring met name worden opgekomen tegen regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en een verzoeker rechtstreeks raken.

50 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat bij de beoordeling of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet worden gekeken vanuit het gezichtspunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU (arrest Telefónica/Commissie, reeds aangehaald, punt 30).

51 Voorts moet bij de beoordeling of de bestreden handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, uitsluitend worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep (arrest Telefónica/Commissie, reeds aangehaald, punt 31).

52 In het onderhavige geval zij om te beginnen vastgesteld dat rekwirantes' beroep strekt tot nietigverklaring van het litigieuze besluit waarbij de Commissie bevestigt dat steunmaatregel E 2/2005, na de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten om de steunregeling die rekwirantes genoten, te wijzigen, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Uit punt 41 van het litigieuze besluit blijkt dat aan die toezeggingen uitvoering zal worden gegeven bij een nieuw ministerieel besluit en een nieuwe woningwet.

53 Verder bepaalt het litigieuze besluit niet welke specifieke en concrete gevolgen de toepassing van de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten in het kader van steunmaatregel E 2/2005 heeft voor rekwirantes' activiteiten. Die gevolgen zullen worden geconcretiseerd door handelingen ter uitvoering van het ministeriële besluit en de nieuwe woningwet, die als zodanig uitvoeringsmaatregelen zijn die het litigieuze besluit met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU.

54 Los van de vraag of het litigieuze besluit een „regelgevingshandeling" in de zin van de voornoemde bepaling is, voldoet rekwirantes' beroep bijgevolg niet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU, zodat de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht in de bestreden beschikking blijk heeft gegeven door de ontvankelijkheid van dat beroep niet ook aan die andere voorwaarden te toetsen, niet ter zake doet.

55 Nu dit is gepreciseerd, moeten rekwirantes' eerste en tweede middel ter ondersteuning van hun hogere voorziening worden onderzocht.

56 Dienaangaande staat buiten kijf dat het litigieuze besluit uitsluitend aan het Koninkrijk der Nederlanden is gericht.

57 Zoals het Gerecht in punt 28 van de bestreden beschikking in herinnering heeft gebracht, kunnen derden slechts individueel worden geraakt door een besluit dat aan een andere persoon is gericht, indien dat besluit hen treft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke

situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 207, 232, en 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 36, en reeds aangehaalde arresten Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, punt 72, en Telefónica/Commissie, punt 46).

58 In dit verband heeft het Gerecht in punt 47 van de bestreden beschikking terecht opgemerkt dat het feit dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, als zodanig niet impliceert dat deze subjecten moeten worden geacht door die maatregel individueel te worden geraakt, wanneer deze toepasselijkheid wordt bepaald op grond van een door de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie (zie arrest Telefónica/Commissie, reeds aangehaald, punt 47).

59 Uit vaste rechtspraak blijkt echter dat wanneer het besluit een groep personen raakt die op het tijdstip waarop deze handeling werd vastgesteld waren geïdentificeerd of konden worden geïdentificeerd op basis van specifieke kenmerken van de leden van deze groep, deze personen door deze handeling individueel kunnen zijn geraakt voor zover zij deel uitmaken van een beperkte kring van marktdeelnemers, en dat dit met name het geval kan zijn wanneer het besluit de rechten aantast die de particulier vóór de vaststelling ervan heeft verworven (zie in die zin arrest van 13 maart 2008, Commissie/Infront WM, C-125/06 P, Jurispr. blz. I-1451, punten 71 en 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In het onderhavige geval zij erop gewezen dat de hoedanigheid van woningcorporatie, zoals het Gerecht in punt 31 van de bestreden beschikking heeft vastgesteld, bij een bij Koninklijk Besluit vastgesteld toelatingssysteem wordt verleend, zodat het aantal woningcorporaties en de identiteit daarvan ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit nauwkeurig vastlagen.

61 Voorts is onbetwist dat het litigieuze besluit ertoe heeft geleid dat vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe woningwet op 1 januari 2011, de steunregeling die de erkende woningcorporaties tot op die datum hadden genoten, in die zin is gewijzigd dat zij hun activiteiten onder minder gunstige voorwaarden dienen te verrichten dan voorheen, met name gelet op het feit dat, zoals rekwirantes ter terechtzitting hebben onderstreept, de gewijzigde regeling de woningcorporaties slechts een beperkte speelruimte laat bij de keuze van huurders die voor de door hen beheerde woningen in aanmerking komen en het fonds tot borging van de leningen waarvan zij vroeger konden gebruikmaken, onder die regeling verdwijnt.

62 In die omstandigheden dient het oordeel te luiden dat rekwirantes behoren tot een gesloten kring van marktdeelnemers, hetgeen hen individualiseert ten aanzien van dat besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

63 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat rekwirantes niet individueel werden geraakt door het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

64 Gelet op het voorgaande moet de bestreden beschikking worden vernietigd voor zover het Gerecht daarin heeft geoordeeld dat rekwirantes niet individueel worden geraakt door het gedeelte van het litigieuze besluit dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

Ontvankelijkheid van het beroep in eerste aanleg

65 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

66 Het Hof is in dit stadium van de procedure weliswaar niet in staat om ten gronde te beslissen op het bij het Gerecht ingestelde beroep, maar beschikt wel over de gegevens die nodig zijn om een definitieve uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van dat beroep tegen het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005.

67 In dit verband zij ten eerste eraan herinnerd dat een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is indien deze persoon belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een dergelijk belang veronderstelt dat de nietigverklaring van die handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben en de uitslag van het beroep de verzoeker dus een voordeel kan opleveren (zie in die zin arrest van 17 september 2009, Commissie/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, Jurispr. blz. I-8495, punt 63).

68 Ten tweede moeten rekwirantes overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, tweede zinsnede, VWEU niet alleen individueel maar ook rechtstreeks worden geraakt door de handeling waarvan zij nietigverklaring vorderen, in die zin dat die handeling rechtstreeks gevolgen moet hebben voor de rechtspositie van die partijen en geen beoordelingsbevoegdheid mag laten aan de autoriteiten die met de uitvoering ervan zijn belast, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (zie in die zin arrest Commissie/Koninklijke FrieslandCampina, reeds aangehaald, punten 48 en 49).

69 In casu blijkt om te beginnen uit punt 66 van het onderhavige arrest dat de in steunregeling E 2/2005 doorgevoerde wijzigingen de voorwaarden waaronder de woningcorporaties hun activiteiten uitoefenen, minder gunstig maken dan voorheen het geval was. Met de nietigverklaring van het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op die steunregeling zouden de voorheen geldende voorwaarden, die voor de erkende woningcorporaties gunstiger zijn, dus in stand blijven.

70 Bijgevolg zij vastgesteld dat rekwirantes een legitiem belang hebben bij de nietigverklaring van het litigieuze besluit voor zover dat steunmaatregel E 2/2005 betreft.

71 Voorts zij erop gewezen dat het litigieuze besluit blijkens punt 74 daarvan door de Commissie is vastgesteld op grond van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999.

72 Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 tot en met 45 van zijn conclusie heeft uiteengezet, verkrijgen de voorstellen van de lidstaat volgens de procedure van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 bindend karakter bij het besluit waarbij de Commissie die voorstellen vastlegt.

73 Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat de bij het litigieuze besluit vastgelegde wijzigingen zijn overgenomen door de Nederlandse regeling. Zoals de advocaat-generaal in de punten 94 en 98 van zijn conclusie eveneens heeft uiteengezet, heeft het Koninkrijk der Nederlanden immers geen beoordelingsbevoegdheid bij de uitvoering van het litigieuze besluit.

74 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005, rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van rekwirantes.

75 Gelet op een en ander moet het door rekwirantes bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring ontvankelijk worden verklaard, aangezien zij enerzijds er belang bij hebben om in rechte op te komen tegen het litigieuze besluit voor zover dat betrekking heeft op steunmaatregel E 2/2005 en anderzijds individueel en rechtstreeks worden geraakt door dat besluit voor zover dat op diezelfde steunmaatregel ziet.

Kosten

76 Daar de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 16 december 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10), wordt vernietigd voor zover daarbij het door Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, Woningstichting Haag Wonen en Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl ingestelde beroep tot nietigverklaring van besluit C(2009) 9963 definitief van de Commissie van 15 december 2009 inzake de steunmaatregelen E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland – Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties, voor zover dat besluit betrekking heeft op steunregeling E 2/2005, niet-ontvankelijk wordt verklaard.

2) De hogere voorziening wordt afgewezen voor het overige.

3) Het in punt 1 van dit dictum bedoelde beroep tot nietigverklaring is ontvankelijk.

4) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak ten gronde over het in punt 1 van dit dictum bedoelde beroep tot nietigverklaring.

5) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen